

The background of the page features a decorative design consisting of several 3D cubes and arrows. Some cubes are stacked, while others have arrows pointing upwards or outwards. There are also small plant-like motifs with leaves. The overall style is modern and geometric.

「三都十五縣」府際關係之探析

黃建銘

壹、前言

臺灣國土規劃與行政區域調整乃是當前重要的議題，尤其行政區域的劃分攸關權力互動與資源分配，對國家運作的穩定性影響甚鉅，因此頗受各界關注，我國既有行政區域界線因無法反映都會發展實況，行政界線成為國土規劃的阻礙，這一議題在 2008 年的總統選舉因中國國民黨候選人提出「三都十五縣」的行政區劃構想而受到進一步的討論。

所謂三都十五縣是以現階段二十五縣市為基礎，將若干縣市合併以強化競爭力，並以臺北、臺中及高雄作為 3 個引領區域發展的大都會。在過去大有為政府的思潮退卻之後，代之而起者乃發展彈性、多元、自主及參與的治理體系，在這樣的趨勢下，如何型塑良善合作的府際關係甚為重要。然而，三都十五縣的規劃必然會對既有的府際關係產生不小的衝擊，因此，值得吾人進一步深入思考與探究。

為能釐析三都十五縣的府際關係，本文將首先說明三都十五縣的構思與特質；其次，說明三都十五縣的困境與爭議；進而分析三都十五縣對我國府際關係的影響；最後，由國土規劃觀點，提出建構新府際治理體系之建議，以期建立一個符合臺灣城鄉發展實況的行政區劃體系。

貳、三都十五縣之構想與特質

臺灣的行政區劃自 1950 年以來，即未再進行大規模的調整，然因時移勢異，既有的行政區劃難以反映城鄉發展的現實，故調整有其必要性，從而在歷次重要的選舉場合，行政區劃的調整方案也往往成為候選人的政見之一。2008 年總統選舉中，當時中國國民黨總統候選人馬英九先生即提出三都十五縣的行政區劃調整方案，以為臺灣國土規劃之準據，如今馬英九正式當選總統，三都十五縣成為未來國土空間改革的依據，茲將此一規劃案的內涵及特質，進一步說明如次。

一、三都十五縣的規劃內涵

三都十五縣構想的成形並非在馬英九先生參與總統選舉時才提出，早在其擔任臺北市市長時已提出此一構想，故三都十五縣代表馬英九先生長期對於行政區劃與國土經營的改革願景。

而三都十五縣是建立在既有的行政區劃基礎之下，因目前我國的行政區劃為 25 個縣市以及 319 個鄉鎮市，為了考量都會的整合性發展，既有縣市的劃分形成切割都會區整合發展的阻礙，故三都十五縣主要在於摒除阻隔縣市發展的不當行政界線，以利進行都會區的統整發展，基本上可將其視為都會區的擴大化；另外，在鄉鎮市及區方面，則因肯定地方自治的重要價值，此一方案亦主張鄉鎮市與區必須維持自治型態，並擴大自治轄區，使其具有一定的人口基礎以做為地方自治的合理規模。基於此種思維，三都十五縣的主要內涵包括兩個層次。

一是有關縣市部分，主張合併臺北市、臺北縣與基隆市成為「臺北都」；合併臺中市與臺中縣成為「臺中都」；合併高雄市與高雄縣成為「高雄都」，形成所謂的「三都」。此外，合併新竹市與新竹縣、嘉義市與嘉義縣以及臺南市與臺南縣，加上既有的桃園縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣以及連江縣，成為「十五縣」。三都其實就是三個大直轄市，希望藉由縣市的整併，使得每個直轄都會，都有海港與空港，可以發展農業與工業，並進行轄區內的地方重劃，同時考量賦予財稅的權力¹。

另一則是有關鄉鎮市與區的部分，三都十五縣的方案主張鄉鎮市的自治是一種草根民主，因此反對鄉鎮市長官派，但主張鄉鎮市應予以重劃，以 20 至 30 萬人為一個基準，考量實際情況因地制宜地規劃，且最好由下而上，交由縣市及公民透過自決的方式產生。至於三都轄區內則分為若干「區」，每區約 30 萬人左右，區長實施民選²。

從上面的規劃方向可知，三都十五縣的行政區劃方案，事實上可分為二級的規劃，但主要是以整併作為規劃的主軸，並且維持二級地方自治體的架構，因此整個方案的規劃，有其獨特的特徵，茲將其相關的特質析論如次。

二、三都十五縣的特質

1 參照 2008 年 1 月 16 日自由電子報的報導「馬提出 3 都 15 縣 減少鄉鎮市」
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jan/16/today-fo1.htm> 檢閱日期：
20080809

2 同註 1。

從三都十五縣的構想看來，此一行政區劃方案係屬漸進調整的途徑，屬於中幅度的改革方案，主要的特質如下：

(一) 以縣市合併方式擴大都會發展區域

基本上，三都十五縣是一種將都會區擴大的行政區劃方案，包含2個主要面向：其一是特大都市的擴大，將臺灣本島的三大都市與周邊的地方自治體合併，以拓展其發展腹地，成為一個交通便捷與產業基礎完善的大都會；另一則是區域性都市的擴大化，即新竹市、嘉義市以及臺南市等3個市分別與新竹縣、嘉義縣以及臺南縣合併，除將名稱改為縣之外，亦擴大生活圈的範圍，使縣市合併後生活機能更加完善，並提升競爭力。故而三都十五縣整體的發展形貌，所浮現的是保留直轄市並擴大都市範圍與發展腹地。

(二) 確立三級政府的基本架構

就三都十五縣的名稱而論，雖然僅看出第一級地方自治體的規劃，然而本案的另一個重點是維持鄉鎮市的自治地位，亦即反對鄉鎮去法人化，亦即確立我國三級政府的型態，甚者直轄市的區亦比照鄉鎮市，使區亦成為第二級的地方自治體，區長比照鄉鎮市行政首長改為民選，並進行區議會的選舉，當然在鄉鎮市區的層級上，係以20至30萬人口為基準，作為地方自治運作的基礎，同時也以此一標準作為重新整併鄉鎮市區的參考。

(三) 以經濟發展觀點確立城鄉體系

儘管所謂「都」的稱謂在整個地方制度法制體系上仍

妾身未明，但「都」在三都十五縣方案中視同直轄市地位，且三都十五縣基本上將臺灣的國土規劃聚焦在西部平原帶，希望藉由建立人口規模與產業發展條件優異的都會區作為區域經濟發展的核心，至於其他的市則與周邊縣合併後，一律稱為縣，使得三都十五縣方案確立臺灣二元城鄉發展體系，使何者為「城」，何者為「鄉」，更為具體明確，由三都作為區域經濟發展的火車頭，使整個西部平原的發展可以在這三個火車頭的帶領之下，而有突飛猛進的發展。當然，東部地區以及離島的縣則因循舊制，未有任何調整，故可確知三都的成形賦予帶動區域經濟發展的重任。

整體而論，三都十五縣是一個以整併既有縣市，採取擴大都會發展範圍為重心的行政區劃方案，其間不脫經濟產業發展的考量，也嘗試藉由整併方式以減少現有的縣市與鄉鎮市數目，並確保鄉鎮市與區的自治地位，從而形成三級制的政府層級體制。

參、三都十五縣的困境與爭議

儘管三都十五縣有其特色與願景，然而在走向此一目標的過程中，仍存有許多亟待思考與討論的問題與挑戰。主要的爭議與困難為：

一、「都」的法源恐引發爭議

查現行憲法與地方制度相關法規所規範的地方制度架構，並沒有所謂「都」的地方制度，故所謂三都若要成為正式的地

方制度名稱，恐怕在現行法制上無法找到依據，當然「都」或許只是一個慣稱，其實質地位即直轄市，依照我國憲法第 118 條的規定：「直轄市之自治，以法律定之。」故倘地方制度法規定直轄市名稱又可稱為都，如此確實能將都列為地方制度之一環，然而既有直轄市之稱，又何以要稱為都，若然，此方案原應稱「三市十五縣」，當然這或許會使所謂都會的涵義難以凸顯，三都十五縣的區域整合意義也將更形薄弱。

實則，此一爭議也凸顯我國地方自治體定名過度僵化的問題，藉此有必要一併檢討我國的市制，蓋一般民眾對所謂的臺北市、臺中市、臺南市等在地方制度的位階上究竟有何差異，其實不易釐清，對此，未來應加以重視並進行地方自治體的名稱調整。

二、縣市合併的存續主體爭議

對三都十五縣的國土改造方案來說，除了臺北、臺中以及高雄定位為直轄市外，其餘一級地方自治體，悉稱為縣，對於臺北、臺中以及高雄來說，因已成為區域核心城市，故與周邊的縣市合併後，新地方自治體的主體仍在於臺北市、臺中市以及高雄市，從而基隆市、臺北縣、臺中縣與高雄縣的自治法人格將被吸收，對於這樣的結果或許可以預期反彈較小，各方對此種都會擴大的方案共識亦較高。

但對新竹市、臺南市、嘉義市來說，恐引發另一個爭議，蓋縣市間整併後，名稱雖改為縣，是否即意謂著新竹縣、嘉義縣與臺南縣即是存續的地方自治體，而新竹市、嘉義市與臺南市即是被吸收的自治體，恐怕難以就此定論，尤其就名稱看

來，「市」予一般人進步的觀感，「縣」則具有尚待開發的印象，是以改稱「縣」必將遭致「市」的強力反彈，因而將這些縣市合併，恐將引發新竹市等自治體的抵制，也將造成何者才是存續自治體的疑慮與爭議，連帶引發府際關係的緊張態勢，實不容輕忽。

三、鄉鎮市整併的困難

有關三都十五縣的規劃方案中，另一個變革的重點在於鄉鎮市的整併，按其規劃係以 20 至 30 萬人口為基礎進行整併，果爾，鄉鎮市不僅有合併的問題，亦存有分割的問題，蓋人口不足 20 至 30 萬人的鄉鎮市固然有之，但仍存有人口眾多的鄉鎮市，如板橋市即可能面臨分割的問題，屆時如何劃分也將引起不同的看法。

另外，就整併的部分恐怕亦有紛爭，蓋被整併的鄉鎮市之法人格將消失，然而將地方自治法人格取消並非易事，精省經驗即足應證，尤其在三都十五縣的方案中，仍認為鄉鎮市應該維持其自治法人格，如此各鄉鎮市更有正當理由抵制未來的整併政策，故如何解決此一問題，乃是一項艱鉅的挑戰。若非有相當程度的誘因以鼓勵各鄉鎮市推動自主性合併，要達到以每一鄉鎮市有 20 至 30 萬人口的規模恐怕難以達成。

四、「區」體制變革的困難

三都十五縣方案主張「區」應該地方自治，未來區長由民選產生，另選舉「區民代表」，組織「區民代表會」或是「區議會」，使區成為地方自治體，然而此一構想必然與鄉鎮市一樣，要面對大區切割以及小區整併的問題，若以 30 萬人為單

位，則如臺中市的中區要如何整併、臺北市的大安區要如何切割等等問題勢將浮上檯面，當然因「區」原非地方自治體，在整併或切割過程中，所遭遇的阻力或許不如調整鄉鎮市的阻力來得大，但因「區」的調整與市議員的選舉息息相關，屆時仍須面對一股不小的抵制力量。

又原新竹市、嘉義市及臺南市紀與周邊縣合併，並改稱「縣」，則原新竹市、嘉義市及臺南市的「區」是改成鄉鎮市，或者是在縣底下亦維持區，若是縣境內設「區」，則地方制度法及相關法律都將進行相當幅度的修改，故新竹市、嘉義市及臺南市的「區」將何去何從，也是值得關注的問題。

五、自治層級增加恐與過去政府改造的方向背道而馳

現行政府體制雖維持三級制，即縣市與鄉鎮市均為地方自治體，但過去政府的改造方向已定調為二級制政府，亦即中央與縣市，鄉鎮市則採取去法人化的型態，然目前三都十五縣主張維持鄉鎮市的自治，認為可促進草根民主的發展，同時亦將「區」改為自治體，則未來的設計圖像呈現出「中央-縣市-鄉鎮市區」的三級政府型態，會否與過去政府改造方向相違，不無討論空間，倘未能提出足以令人信服的理由，則改革的正當性即顯得相當薄弱。

六、東部及離島的發展問題並未充分考量

三都十五縣的改革重心偏重在臺灣西部城市帶，至於東部以及離島的區劃變動主要在於鄉鎮市的整併，但因鄉鎮市主要的人口標準為 20 至 30 萬人，則以此一標準思考，東部各縣的人口數頂多劃分為二個鄉鎮市，而離島縣境內的鄉鎮市則無法

達到此一標準，故 20 至 30 萬的標準難以適用於東部與離島縣，然而三都十五縣未深入分析並瞭解東部及離島縣的自治需求，這對東部與離島的發展即難有正面的助益。

七、城鄉發展落差日趨擴大的隱憂

由於整個三都十五縣的規劃過度強調三都的經濟職能，而相關的區劃改革也集中在西部城市帶，當三都藉其優勢地位，吸引更多資源的挹注後，可預期為都會區帶來更大的產業經濟效能，但能否擴大其經濟輻射效果，扮演起區域經濟的火車頭，則尚待觀察。蓋三都的強勢經濟動能或許會增強其磁吸效應，吸納更多的資源，進而使城鄉差距擴大，亦即在三都的區域變大後，發展腹地擴增，則吸引資金與人才的能力相對增強，倘若未能有完善的交通配套建設，作為輸運三都的通勤人口，則勢必使三都轄境內的土地增值率超過周邊縣市甚多，則人們寧願選擇三都中較為具有發展潛力的地區，也不願到周邊縣中較發達的城鎮定居，如此只會使人口更集中於三都，致而周邊縣的經濟產業動能將因人口流失，造成生產力與稅收來源的弱化，這凸顯以三都帶動區域經濟發展的規劃構思恐有太過樂觀之虞，當城鄉發展落差趨於明顯，則會有資源分配不均或者所謂「二等縣民」等民怨產生，對於建構穩定和諧的府際關係亦有相當大的阻礙。

八、欠缺公民參與社會共識

馬英九先生擔任總統後，已由推動臺中縣與臺中市合併作為出發點，開啓三都十五縣的政治改革工程，然而仔細思考此一方案的成形，仍屬片面的規劃，欠缺公民的參與及相關論壇

的交流，當然國人對於所謂行政區劃往往認為未有切身利益，以致關心的程度不足，相對投入時間參與此類議題討論的公民相對較少，但這並不意謂此類的規劃即可以全然單向進行，而忽略與公民的溝通。

因此，推動三都十五縣的行政區劃體系前，實應先進行政策行銷，藉以吸引多數公民的關注並參與討論，政府亦可在相關部會網頁上設置專屬網站以進行官民互動及意見交流，讓公民社會的力量順勢注入此一重要的議題，使社會上多元團體的聲音得以相互激盪，逐漸形成社會共識。這不僅有助於精緻化方案規劃的內涵，釐析規劃者所忽略的盲點，更可藉此型塑公民社會的參與感，從而強化政策的適當性與合理性，使其具有堅實的民意基礎，對政策的推動也有一定的幫助。

肆、三都十五縣對我國府際關係的影響

依據前述，三都十五縣的規劃重點在於三都，而三都乃是整個臺灣西部成長軸線的精華區，將三個大都市整併，使其範圍增大，就整個島來說，與過去「切塊設市」的作法不無二致，而另一方面也擴大鄉鎮市的範圍，若以人口 30 萬人來看，鄉鎮市已具有現今縣市的規模，故整個規劃方案的特色是將西部大都市加以大都會化；而將西部鄉鎮市加以縣市化，這樣的結果強化地方的力量，但仍無法澈底改變中央集權的本質，事實上與 Wright（2003：12）描述美國府際關係如同強制性的拼布（coercive collage）有些類似，亦即美國聯邦政府走向一個中央集權化的體系，但聯邦與地方仍呈現相當的歧異性。

因此，三都十五縣的規劃方式究竟會對我國府際關係產生何種重要的影響，值得進一步關注，本文認為主要的影響表現在以下幾方面：

一、府際對應幅度減少，減少府際互動成本

三都十五縣在縮減府際對應幅度上，可以看出明顯成效，亦即經由合併的途徑，有效減少縣、市的數目，由原先 25 個一級地方自治團體減少為 18 個，如此一來，中央與都縣間的府際互動成本即可降低，至於都縣與鄉鎮市區之間也因鄉鎮市的整併將可有效減少其間的府際對應幅度，雖然區改制為自治體後，或許會增加地方自治體數目，但在 20 至 30 萬人口調整的原則下，整體鄉鎮市區的數目仍會減少。

二、垂直府際關係的失衡問題

倘若三都十五縣實現後，明顯的城鄉差距恐會造成垂直性府際關係的歧異，即中央政府將會更重視與三都的關係，至於中央與十五縣的關係則相對受到忽略，蓋三都在區域擴大後，其政經實力相對強勢，若是聯合起來對抗中央，將會是一項棘手的難題，且三都以其強大的經濟產業力更有資格成為區域的領導者，若透過區域聯盟所形成的力量強化三都的影響力，將有產生諸侯效應的隱憂。

然而，十五縣比起三都而言，則相對弱勢，故與中央政府的議價能力也相對弱化，致而中央面對一級地方自治體的關係，將形成兩種型態，一為中央與三都間的強勢性府際關係；另一則為中央與十五縣間的弱勢性府際關係，形成垂直面向府際關係的分殊化與失衡性。

三、引發水平城鄉關係對立之疑慮

三都十五縣依其政經實力可分為三群，包括三都為政經實力優勢群組、其他西部縣則為政經實力的中等群組，至於東部縣與離島地區則為劣勢群組。中等群組與劣勢群組在資源排擠效應之下，不無日漸邊緣化的危機，加之城鄉發展的落差，在資源不足的情況下，恐將引發群組間互相敵視、猜忌等負面效應，進而引發水平府際關係的緊張態勢，甚而形成城鄉隔絕與對立，對於府際關係的穩定將是一大隱憂。

以現階段的財政分配公式而言，直轄市分配比例若未有任何變動，則必然引發臺北、臺中與高雄三都間的財政分配競爭，三都實際上包含原有臺北市、臺北縣、基隆市、臺中市、臺中縣、高雄市與高雄縣等7個地方自治體，就原有設定比例分配本身即存有相當大的問題，即便分配比例調整，仍難以消除彼此間的財政競爭關係，蓋究竟以何種標準作為財政分配的基礎始終難有定論，倘因行政首長屬於不同黨籍，更會因黨同伐異，而牽引諸多難以控制與掌握的政治性因素，使得三都間的財政競爭關係更為複雜化。

除臺北、臺中與高雄三都的競爭外，三都內部也同樣會面臨另一波財政競爭關係，如原先臺北縣改制為準直轄市後，可適用直轄市的分配標準，則臺北縣與臺北市的財政競爭關係是否會因同樣劃歸臺北都後，而順理成章地煙消雲散，恐怕無法令人有樂觀的期待，甚至臺北縣與臺北市的財政競爭關係可能因同樣劃歸臺北都，而導致財政競爭關係的內部化，亦即從原有一級地方自治體的競爭關係轉向二級地方自治體，三都內部

將面臨更為激烈的府際財政競爭。因此，三都十五縣仍然未能深入思考府際財政分配機制，畢竟財政分配仍是府際關係能否穩定發展的核心問題。

四、地方自治體標準與定位不明，影響整體府際關係的穩定

三都十五縣究竟是以何種標準作為「都」仍無定論，倘其他縣份發展到一定的程度後，可否也改制為都，同樣的問題也存在於二級自治體，亦即鄉鎮市區的設置標準為何，彼此間的關係為何，鄉鎮市或許具有都市發展的逐級層升之意涵，但區與鄉鎮市的關係又如何，恐怕都須明確界定，方能使每一地方自治體都能「名符其實」。然有關三都十五縣尚屬於一個初步的構想階段，對於如何定位各個地方自治體的功能屬性以及相關設置標準，仍欠缺完整的說明，當未能妥善處理這些問題，我國的府際關係即難以具有一個明確的願景與方向。

伍、建立新府際治理體系之建議：國土空間規劃的觀點

三都十五縣因過度重視三都的設置，因而對府際關係產生一定的分殊化，這是一個值得吾人關心與探討的重要議題。我國為單一制國家，所謂單一制（unitary system）是現代府際結構的一種重要建構，係以普通行政區劃或自治區域為單位，自上而下形成統一的權力體系（楊宏山，2005：38）。因此，在單一制的體制影響下，要建立一個彈性且具有自主治理的地方制度並不容易，許多的制度也就無法澈底調整。故如何讓府際關係成為一種夥伴關係攸關府際關係的長遠發展，Glending

(2001:7) 指出界定夥伴關係有 3 個類型的議題，主要是基本人權、跳脫疆界以及中央對財政資源的控制問題，此即我國現今建構新府際關係的重點，有關疆界的議題實與國土空間的規劃息息相關，故從國土空間的規劃觀點思考如何建立新的府際治理體系，本文提出以下幾項建議。

一、首都區位應重新選擇

長期以來，臺北市作為我國首都已集所有精華於一身，造就臺北市強大的磁吸效應，一極集中的傾斜發展態勢亦加明顯，臺北市因強大的政治機能所伴隨的經濟機能，所產生的吸納效應若無法獲得舒緩，府際關係即無法獲得平衡的發展，就未來可能成型的臺北都而言，資源的優越性遠在其他二都之上，更有與中央抗衡的力量，在整個國土發展的規劃中，愈遠離臺北的區域即難以因臺北市的發展而受惠，這在高鐵通車之後更為明顯，故藉由首都政治機能的區位轉移可以減緩一極集中的效應，也將是建立一個穩定府際關係的重要基礎。

二、藉由縣市區域擴大，建立多中心治理的均衡體系

所謂多中心治理，就是在地方治理的各個層次、各個區域同時進行調節，由多個主體同時供給公共產品與公共服務，在多中心治理理論看來，集體選擇問題應當儘可能在較低的治理層次上得到解決，更高的治理層次主要承擔輔助性功能（楊宏山，2005：255）。Palmer（2003：365）探討英國與德國在歐洲整合過程中的府際關係時指出，多層次的治理途徑主要是將把歐洲政體（European polity）概念化的需求視為在多層領域巢化政府（nested governments）中建構持續協商的體系，這種多

層級治理的精神其實就是未來型塑穩定府際關係的重要基礎。Simeon (2000: 238) 研究有關加拿大的府際關係時亦指出，該國乃是一種行政性的聯邦主義 (executive federalism)，是由各政府間的資深行政人員進行商議與談判，尋求角色與職責的衡平性。以臺中市與臺中縣合併升格直轄市的例子來說，論者即指出新直轄市將具有核心的優勢，進而對周邊縣市的資源產生「自然排擠」的現象，周邊的縣市為免除邊緣化的危機，或希望受益於生產要素流動的擴散效應 (spread effect)，以及各種核心擴散出的經濟效益，必然期待與新直轄市進行合作 (李長晏、曾淑娟，2008: 17)。當然，是否願意與新直轄市合作尚待觀察，但排擠效應的出現似乎是不爭的事實，因此縣市應該將其領域進一步的擴大，除簡化府際對應關係與成本外，尚可避免過度排擠效應所可能帶來的城鄉對立現象。

對適當擴大縣市管轄區域而言，中國大陸「市管縣」的制度將是一項可以參考的制度，過去中國大陸實施城鄉分立制度，建立地級市以及地區，分別管理城市與鄉村，建構二元經濟結構，結果造成城鄉隔絕與對立，於是在 1982 年 12 月，中國政府提出以經濟發達的城市為中心，以廣大農村為基礎，逐步實行市領導縣的體制，使城鄉加以結合，所謂市管縣就是用地級市管轄原屬於地區管轄的縣，而這樣的制度在地區經濟和社會發展上，有助於城鄉經濟的互補與聯合 (林尚立，1998: 329-331)。當然臺灣與中國大陸有其本質的差異，臺灣必須設計一個適合本身發展的行政區劃方案。

三、合理規範鄉鎮市區做為地方自治體的定位

在縣市區域擴大後，鄉鎮市區的區域也將擴大，則鄉鎮市理應維持自治，但組織則宜多元化，實則，鄉鎮市區自治更能符合多中心治理的精神，論者指出多中心治理的基本目標在於拉近地方政府與人民間的距離，恢復草根民主和公共精神（楊宏山，2005：255-256）。是以採取廣域性的一級地方自治體下，更需要有反映基層聲音的機制，藉以深化民主政治的內涵。

當然，鄉鎮市區如何成為地方自治體是相當棘手的問題，論者即指出臺中縣市合併後，因鄉鎮市為地方自治團體公法人，如何處理鄉鎮市公所與代表會的問題，是一項難題（徐吉志，2008：29），三都合併後，區應加以擴大，確實有呼應的聲音，黃正雄（2008：40）即指出現行臺中縣的鄉鎮市或臺中市的區都太小，應將臺中市的8個區合併為5個；臺中縣的21個鄉鎮市合併為9個區，使臺中縣市合併後共可分為14個區。故鄉鎮市可以考量使其成為一個具有營造社區認同的地方自治體。

陸、結語

本文針對三都十五縣的內涵與構思作一說明，認為其主要特質有：以縣市合併方式擴大都會發展區域、確立三級政府的基本架構及以經濟發展觀點確立城鄉體系，惟此一方案可能面臨幾個困境，如都的法源恐引發爭議、縣市合併的主體性爭議、鄉鎮市的整併問題、區體制的變革、自治層級增加將與過去政府改造的方向背道而馳、東部及離島的發展問題並未充分

考量、城鄉發展落差日趨擴大的隱憂、缺乏公民參與以形成共識。三都十五縣的規劃方案是否能夠有效解決現今府際關係所存在的癥結與瓶頸，確實有待進一步的討論與研究，本文發現三都十五縣雖可縮減府際對應幅度，減少府際互動成本，但卻有可能引發垂直府際關係的失衡問題與城鄉府際關係對立之疑慮，同時在財政資源拮据的情況下，三都間的財政競政關係也將趨於激烈，甚者地方自治體標準與定位不明，也影響到整體府際關係的穩定性，故三都十五縣對如何建構穩定發展的府際關係仍有諸多待強化之處。

故府際關係的理順，攸關國家長遠的發展，對於中央與地方關係更有關鍵性的影響，故應秉持自主管理的理念，解決影響府際關係的若干重要問題，方能澈底建構符合治理理念的新府際關係，針對這些問題，本文提出我國首都區位應重新選擇、藉由縣市區域擴大，建立多中心治理的均衡體系並且合理規範鄉鎮市區做為地方自治體的定位，以作為建構我國未來府際關係之參考。

作者：黃建銘 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系
副教授



參考文獻

- 李長晏、曾淑娟 (2008)，〈臺中縣市合併升格直轄市後的府際關係重構〉，《中國地方自治》，第 61 卷，第 701 期，頁 3-23。
- 林尚立 (1998)，《國內政府間關係》，杭州：浙江人民出版社。
- 馬英九 (2002)，〈地方政府與國土規劃〉，蘇永欽主編，《地方自治：落實人民主權的第一步》，頁 107-118，臺北：新臺灣人文教基金會。
- 徐吉志 (2008)，〈由都市治理析論新生直轄市之組織模式設計〉，《中國地方自治》，第 61 卷，第 704 期，頁 11-39。
- 楊宏山 (2005)，《府際關係論》，北京：中國社會出版社。
- 黃正雄 (2008)，〈大臺中市區定位與功能之設計與發展〉，《中國地方自治》，第 61 卷，第 703 期，頁 22-44。
- Glendening, Parris (2001), Pragmatic Federalism and State-Federal Partnerships, *Spectrum: The Journal of State Government*, Summer:7-8.
- McKinlay, Peter (2007), Local Government Structure and Efficiency, *Public Sector*, 30(1):8-14.
- Palmer, Rosanne (2003), European Integration and Intra-State Relations in Germany and the United Kingdom, *Perspectives on European Politics and Society*, 4(3):363-389.
- Simeon, Richard (2000), Recent Trends in Federalism and Intergovernmental Relations in Canada: Lessons for the UK? *The*

Round Table, 354:231-243.

Wright, Deil S. (2003), Federalism and Intergovernmental Relations: Traumas, Tensions and Trends, *Spectrum: The Journal of State Government*, Summer:10-13.



